

La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: La experiencia de la Generalitat de Catalunya

AGUSTÍN J. ABELAIRA DAPENA

Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya

Recibido: Diciembre 2006

Aceptado: Enero 2007

Resumen

El desarrollo de fórmulas de colaboración público-privada por parte de los países de nuestro entorno tiene su origen en la necesidad de compatibilizar el impulso de las infraestructuras públicas, elemento indispensable para mantener la competitividad, el crecimiento económico y cohesión social, con el cumplimiento de los límites al déficit y endeudamiento público fijados en el Plan de Estabilidad y Crecimiento.

La Generalitat de Catalunya no ha sido ajena a este proceso, y desde hace unos años ha incorporado estos sistemas para la construcción y financiación de carreteras, material ferroviario, centros penitenciarios, y otras infraestructuras.

En el artículo se analizan las diferentes fórmulas aplicadas y las variables a considerar para optimizar su aplicación por parte de las Administraciones.

El interés de organismos de la Unión Europea en estos sistemas, los planes de inversión a ejecución y, el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, actualmente en tramitación parlamentaria, apuntan a una intensificación en su utilización.

Palabras clave: Financiación infraestructuras, colaboración público-privada, concesión, derecho de superficie.

Clasificación JEL: H5-National Government Expenditures and Related Policies, H54-Infrastructures: Other Public Investment and Capital Stock.

1. Introducción

Expresiones como colaboración público-privada (en adelante CPP), *public private partnership (PPP)* y *private finance initiative (PFI)*, se han integrado en el vocabulario habitual de los gestores públicos. En algunos artículos y estudios se analiza como un fenómeno novedoso, sin embargo, la historia nos ofrece múltiples ejemplos de interacción e interdependencia entre ambos sectores.

En la segunda mitad del siglo XIX se promulgó la Ley General de Ferrocarriles. La norma otorgaba grandes facilidades y subvenciones destinadas a incentivar la entrada de capital extranjero en España. A su amparo se crearon, entre otras, la Madrid-Zaragoza-Alicante

(MZA) o la Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España. Estas empresas nunca obtuvieron una gran rentabilidad, de forma que el Estado recurrió constantemente en su ayuda, hasta que finalmente se produjo su ruína así. La intervención de las grandes compañías ferroviarias de vía ancha dio origen al nacimiento de RENFE.

Son también conocidas las experiencias en el ámbito del transporte metropolitano subterráneo de viajeros de Barcelona, donde la iniciativa privada abordó la construcción y explotación de las primeras líneas. Nuevamente, el volumen de las inversiones, la escasa rentabilidad y la crisis económica comportaron que el servicio pasase a la órbita pública, mediante la creación de la empresa Ferrocarriles Metropolitanos de Barcelona, SA.

Sin embargo, no todas las CPP en España han acabado por ser gestionadas en la esfera pública. Prueba de ello son las concesiones otorgadas por el Estado a partir de la década de los sesenta del siglo XX, para la construcción y explotación de autopistas de peaje en el Norte y Levante de la península; o, por la administración local, donde en la actualidad cerca del 50% de los servicios de recogida de residuos urbanos y abastecimiento de agua son prestados por el sector privado mediante concesiones u otras modalidades de colaboración.

Es a partir de los años 90, cuando se empieza a hablar con insistencia de fórmulas de CPP para la provisión de infraestructuras públicas, a raíz del programa global de reestructuración y redefinición de las instituciones y de la gestión pública impulsado en el año 1992 por el gobierno Major en el Reino Unido, que tenía en los modelos de PPP/PFI uno de sus ejes.

La generalización de su uso por la mayoría de países de nuestro entorno, no ha de ser óbice para que los responsables y gestores públicos se planteen una serie de preguntas sobre este tema, como: ¿cuáles son sus ventajas e inconvenientes?, ¿comportan una mejora de eficiencia en la prestación y provisión de los servicios públicos? o, ¿cuál es el impacto sobre los presupuestos futuros? y, en consecuencia, ¿dónde están sus límites?

En el presente artículo, partiendo del análisis de la experiencia de la Generalitat de Catalunya en estos sistemas, se intentará dar respuesta a alguna de estas cuestiones, proponiendo acciones que puedan ayudar a su optimización.

2. Las nuevas reglas de juego

En el Tratado de Maastrich de 1992 se establecieron los límites sobre el déficit y el endeudamiento que debían cumplir los Estados que desearan acceder a la Unión Económica y Monetaria, criterios refrendados por el Consejo de Amsterdam de 1997 mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se mantienen vigentes en la actualidad. Ante ello, el conjunto de Gobiernos y Administraciones, sean del nivel que sean, deben abordar una serie de retos que les son comunes:

- Un cambio en el rol de la Administración, en el sentido que ha de proveer y garantizar más y mejores servicios a una sociedad que le exige una mayor transparencia y eficacia en su gestión.

- Impulsar una política de infraestructuras en sentido amplio (carreteras, escuelas, centros de salud, etc.) que contribuya al desarrollo económico sostenible y a la competitividad global de su territorio.
- Compaginar estos objetivos, con el cumplimiento de las limitaciones sobre el déficit y el endeudamiento público.

En un mundo cada vez más globalizado, la política de infraestructuras ha pasado a ser un tema de especial atención por parte de los organismos centrales de la Unión. Para los gobiernos de los Estados, la cuestión aún adquiere mayor relevancia dado que en un entorno de estabilidad de precios y armonización de políticas, las infraestructuras son uno de los pocos elementos diferenciadores en términos de competitividad y desarrollo respecto a sus socios.

La Comisión Europea, en base a la Decisión 1962/96/EC del Parlamento y del Consejo, estableció un marco de orientaciones e inversiones dirigidas a los Estados miembros con el fin de desarrollar una red transeuropea de transporte multimodal en un horizonte temporal de 14 años (1996-2010) y con una inversión de 400.000 millones de euros. Sin embargo, un estudio de la propia Comisión (COM, 2002) revelaba que hasta el año 2002 únicamente se habían materializado un 20% de los proyectos. Ello comportó la redacción de un nuevo marco en el año 2005 (COM, 2005), que ampliaba el plazo para su ejecución hasta el año 2020, incrementaba las inversiones hasta los 600.000 millones de euros y, por primera vez citada el recurso a los PPP como fórmula para su desarrollo.

En diciembre de 2003 el Consejo Europeo adoptó la *Iniciativa Europea de Crecimiento* (COM, 2003a) presentada por la Comisión, en la que se ahonda en la centralidad de esta cuestión para el futuro de la construcción europea, reconociendo como uno de los objetivos prioritarios, el recurso a las fórmulas de colaboración público-privada en la promoción de infraestructuras.

En el mismo sentido, son diversas las publicaciones de la Comisión Europea en las que se pone de manifiesto el mismo interés. Destacan *Guidelines for successful public-private partnerships* de mayo de 2003, o el *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* de abril de 2004, en el cual se describen las características de estos modelos, y se incide en la necesidad de que todos ellos respeten los principios de transparencia, igualdad de trato, proporcionalidad y reconocimiento mutuo.

Por su parte, Eurostat en su decisión de 11 de febrero de 2004 sobre el tratamiento de los proyectos de colaboración público-privada, establece que los proyectos serán considerados fuera del balance del sector público a efectos de déficit y endeudamiento, siempre y cuando se dé una transferencia real del riesgo de construcción, y del riesgo de disponibilidad y/o de demanda al agente privado.

En consecuencia, es la propia Unión Europea quien se autoimpuso y apostó por la CPP como fórmula de financiación de las infraestructuras. Ante esta línea de actuación, hubiese podido optar por otras alternativas, como la flexibilización de los criterios de déficit y endeudamiento público fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, o por la definición de unos parámetros en los cuales, manteniendo el objetivo de conseguir el saneamiento y equili-

brio en las finanzas, se incentivase la financiación de las inversiones con cargo a los presupuestos públicos.

En esta decisión que podríamos calificar de estratégica, posiblemente subyace la visión eficientista del modelo británico y las ventajas que habitualmente se asocian a los PPP/PFI (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2006; HM TREASURY, 2006), entre las que destacan:

- Diferir a lo largo de la vida útil de la infraestructura los costes de construcción iniciales, armonizando la amortización técnica con la financiera, lo cual permite cierto grado de equidad intergeneracional.
- Anticipar en el tiempo la ejecución de las actuaciones, y por tanto, mantener o incrementar el nivel inversor de las Administraciones.
- Obtener inmediatamente los ahorros y las externalidades positivas derivadas de la construcción y usos de la infraestructura. Los costes de oportunidad pueden ser elevados si se espera a disponer de los recursos presupuestarios necesarios.
- Mitigar los riesgos del sector público mediante la transferencia al sector privado de aquellos que este gestione mejor, incrementando con ello la eficiencia y eficacia del gasto, con los consiguientes ahorros de coste y mejoras de calidad.
- Fomentar el intercambio de conocimientos en aquellas áreas en las que el sector privado tiene más experiencia.
- El contribuyente o usuario no empieza a pagar el activo hasta que esté disponible, incentivando al sector privado a finalizar la infraestructura en el plazo previsto.

En resumen, el objetivo de la CPP sería obtener la mayor eficiencia posible mediante la asignación de los diferentes riesgos a aquella de las partes que esté más habilitada para gestionarlos a un menor coste. Se trata de optimizar la transferencia de riesgos, no de maximizarla, ya que ello podría dar origen a deseconomías y desincentivos a la participación privada. No obstante, para que esta sea atractiva para el sector público, la suma de los beneficios derivados de la mayor eficiencia y de los menores costes de oportunidad, deben compensar los mayores costes de transacción y de financiación, y la remuneración de los capitales invertidos, inherentes a la participación privada. Dicho en otras palabras, han de crear valor para la Administración, tanto desde la perspectiva de lograr ahorros respecto al modelo clásico de financiación de obra pública, como en su versión anglosajona *«value for money»*, conseguir el mayor output con el menor input posible.

Sin embargo, los sistemas de CPP no hubiesen podido desarrollarse únicamente con el decidido impulso por parte de los organismos europeos. Es requisito imprescindible la existencia de un mercado maduro de grupos empresariales con balances saneados, que permitan una transferencia mayoritaria de riesgos, sin exigir a cambio, una prima excesiva que afecte al valor obtenido por la Administración. También han sido clave factores coyunturales como la liquidez del mercado internacional de capitales o los bajos tipos de interés, que permiten al sector privado acceder a la financiación necesaria a un coste aceptable y, al mismo tiempo le alientan a buscar oportunidades de negocio que ofrezcan a sus capitales una rentabilidad más elevada. Por último, la solidez de las finanzas de la mayoría de los países europeos, les permite disponer de calificaciones positivas por parte de las agencias internacionales de *rating*.

En España, la externalización de servicios públicos o la provisión de infraestructuras por parte de la iniciativa privada han estado asociadas a procesos de reducción de costes o, a la necesidad de obtener recursos por parte de la Administración. En general, no ha existido la visión eficientista presente en el modelo anglosajón. Con estos antecedentes, han de buscarse en el marco europeo descrito las razones que han propiciado la generalización del uso de estas fórmulas en el conjunto del Estado español.

La interpretación estricta de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento dada por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general presupuestaria, en base a la cual todas las administraciones públicas debían presentar y liquidar sus presupuestos en equilibrio o superávit de acuerdo con la definición establecida por el Sistema Europeo de Cuentas (en adelante SEC), redujo substancialmente el margen de maniobra financiero de todas las Administraciones, y en consecuencia, incentivaron el desarrollo de sistemas que permitiesen cumplir estas restricciones.

Las citadas normas han sido modificadas respectivamente por la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006, en ellas se flexibilizan los criterios de modo que el objetivo de estabilidad se fija en función de la evolución del ciclo económico y, con carácter excepcional, se permiten déficits destinados a atender programas en inversiones productivas o de investigación. El cuadro 1 recoge los aspectos más relevantes sobre esta cuestión.

Cuadro 1
Principales aspectos de la Ley 15/2006 y Ley Orgánica 13/2006

A) Instrumentación del principio de principio de estabilidad presupuestario en función del ciclo económico

Con carácter general, las Administraciones sujetas a estas Leyes, deberán elaborar, aprovar y ejecutar sus presupuestos en equilibrio o superávit presupuestario. Excepcionalmente, si el crecimiento económico previsto para el conjunto del Estado en un ejercicio presupuestario, en relación con la tasa de variación del PIB nacional real, estimada y fijada por el Consejo de Ministros para un periodo de tres años, es:

- **superior** → los sujetos públicos afectados deberán presentar superávit presupuestario
- **igual** → los sujetos públicos afectados han de presentar equilibrio o superávit presupuestario
- **inferior** → los sujetos públicos afectados podrán presentar déficit presupuestario

Limitaciones al déficit

- | | |
|---|--|
| • El 0,20% del PIB nacional para la Adm. General del Estado | El déficit conjunto de todas las AAPP del Estado no podrá exceder el 1% de su PIB. |
| • El 0,75% del PIB nacional para el conjunto de las CCAA | |
| • El 0,05% del PIB nacional para las Entidades Locales | |

B) Programa de inversiones

Con carácter excepcional y con independencia del objetivo de estabilidad presupuestaria, las AAPP podrán presentar déficit cuando se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación.

Limitaciones al déficit

- | | |
|--|--|
| • El 0,20% del PIB nacional para el conjunto del Estado | Financiados con un mínimo del 30% de ahorro bruto de la Administración pertinente. |
| • El 0,25% del PIB nacional para el conjunto de las CCAA | |
| • El 0,05% del PIB nacional para las Entidades Locales | |

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas vigente en el año 1995 se limitaba a trasponer las normas comunitarias sobre la materia. Si bien incorporaba fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos (conciertos, sociedades de economía mixta, gestión interesada), consideraba la concesión de obra pública como una subcategoría del contrato de obras. Por tanto, la concesión tenía una regulación limitada e incompleta que no permitía desarrollar todo su potencial en ámbitos que no fueran aquellos que disponían de una regulación específica (autopistas y obras hidráulicas).

La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública vino a solventar estas carencias. En ella, se actualiza la figura, se regula de forma sistemática y se amplía el alcance de la misma, tal como se desprende del artículo 220.1¹.

La Ley también prevé un amplio abanico de mecanismos dirigidos a facilitar el acceso de la concesionaria al mercado de capitales: posibilidad de ceder o hipotecar la concesión, realizar emisiones de obligaciones u otros títulos análogos, titulización de los derechos vinculados a la explotación de la obra, o la introducción del concepto de equilibrio económico de la concesión, cuya finalidad última es aunar la justa retribución del riesgo del privado, con el esfuerzo por los pagos realizados por el contribuyente o usuario de la obra pública, sin perjuicio de la viabilidad del proyecto. Asimismo, la Administración puede aportar recursos públicos para la financiación de la concesión, mediante aportaciones dinerarias, no dinerarias, subvenciones, préstamos reintegrables o participativos, que pueden producirse durante la ejecución de las obras o en la fase de explotación.

Respecto a las modalidades de retribución de la concesionaria se introduce por primera vez el concepto de «peaje en sombra». Mediante este sistema, la Administración, a diferencia de la concesión clásica en la que el peaje es a cargo del usuario final de la infraestructura, sustituye a éste y abona el peaje a cargo de sus presupuestos en función de unos parámetros de demanda o disponibilidad previamente definidos en los concursos. Se admiten otras variantes como el «peaje blando o mixto», el cual es compartido entre la Administración y el usuario.

En definitiva, a lo largo de los últimos años se han fijado las bases necesarias que han permitido y potenciado el desarrollo de las fórmulas de CPP en España. Prueba de ello es el número de concesiones licitadas en el período 2003-05 por importe superior a los 6 millones de euros, que actualmente ya representan el 17% del volumen total de la obra pública licitada, una progresiva tendencia a la utilización de fórmulas de peaje en sombra o similares, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2

Concesiones de importe superior a 6 millones de euros licitadas en España entre 2003-2005

Administración concedente	2003		2004		2005		Total 2003-2005	
	número	importe	número	importe	número	importe	número	importe
Administración Central	13	3.512	—	—	8	708	21	4.220
Comunidades Autónomas	19	1.816	18	1.495	43	4.336	80	7.648
Administración Local	15	357	11	184	55	1.854	81	2.394
Total Administraciones	47	5.685	29	1.679	106	6.898	182	14.262
% pago por el concedente s/total		29,3		53,6		75,4		54,5
% pago por el usuario s/total		70,7		46,4		24,6		45,5

Fuente: SEOPAN

Importes en millones de euros.

Iniciativas como el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 elaborado por el Ministerio de Fomento, con una inversión estimada en 250.000 millones de euros, de los cuales entre el 20% y el 40% será financiado con recursos privados, así como otros planes impulsados por las Comunidades Autónomas, auguran una intensificación en su uso durante los próximos años.

3. Evolución de la financiación de las inversiones en el ámbito de la Generalitat de Catalunya

Los presupuestos de la Generalitat de Catalunya presentan un elevado nivel de gasto corriente, próximo al 90% del total del gasto no financiero. Este aspecto está asociado a los servicios que presta —salud, educación, bienestar social—, que dada su naturaleza, tiene entre sus características la recurrencia y consolidación en los presupuestos futuros. Todo ello, unido a la debilidad de los recursos aportados por los sucesivos sistemas de financiación autonómico y al hecho de que Cataluña no sea una Comunidad perceptora de fondos europeos o estatales significativos destinados a la financiación de infraestructuras, comporta que el presupuesto disponga de un estrecho margen de maniobra que se ha traducido en un nivel de ahorro corriente, que si bien ha mejorado sensiblemente en los últimos ejercicios, resulta insuficiente para financiar las inversiones necesarias.

Los escenarios pactados con la Administración del Estado para dar cumplimiento a los límites fijados en el Tratado de Maastrich, obligaron a una severa política de ajuste. Dado que los servicios prestados por la Generalitat pueden calificarse en su mayoría como esenciales, y por tanto, ha de garantizarse su provisión, fueron las inversiones las que se vieron más afectadas, tal como se aprecia en el cuadro 3. Es en este marco en el que se inscribe el hecho que la Generalitat de Catalunya sea una de las Comunidades más activas en la búsqueda y aplicación de nuevos sistemas para la financiación de infraestructuras públicas.

Cuadro 3

Inversión real liquidada (cap.6) de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (incluidas empresas y entidades dependientes) sobre el PIB de Catalunya

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% PIB ¹	1,58	1,51	1,46	1,32	1,03	1,06	0,94	0,96	0,94	1,01	1,16	1,37	1,23	1,76

¹ PIB pm base 2000, según INE. Los importes del PIB anteriores a 2000 son estimados.

Fuente: Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat: Informe económico y financiero de los presupuestos para el 2006, y elaboración propia.

3.1. Evolución durante el período 1979-2003

Hasta principios de los años 90, la práctica totalidad de las inversiones se instrumentaban bajo la modalidad de contrato de obra con abono mensual de las certificaciones con cargo a los presupuestos, también conocido como sistema clásico o puro. La parte no financiada por el ahorro corriente o por las transferencias de capital recibidas, eran cubiertas con el recurso al endeudamiento.

Cabe destacar dos excepciones: las concesiones para la construcción, conservación y explotación del Túnel del Cadí y sus accesos inaugurados en 1984, y del Túnel de Vallvidriera en Barcelona, puesto en servicio en el año 1991 que son explotadas bajo la modalidad de peaje a cargo del usuario, por las empresas, Túnel del Cadí, SAC y Túnel i Accesos de Barcelona, SAC, que en la actualidad están participadas mayoritariamente por la Generalitat. En el caso de Túnel del Cadí, SAC, nos encontraríamos ante lo que hoy en día entendemos como una CPP en la modalidad de sociedad mixta, ya que cerca del 50% de su accionariado está en manos de capital privado.

La entrada en crisis del presupuesto como única fuente de financiación de las inversiones y la necesidad de lograr mayor flexibilidad y eficiencia en la gestión de las inversiones públicas, supuso la búsqueda de vías alternativas al sistema clásico, que se pueden sintetizar en:

- La creación de entidades y sociedades mercantiles dependientes que actuaban en nombre propio y por cuenta de la Generalitat, y que disponían de capacidad financiera dado que no computaban a los efectos del cálculo del déficit público.
- La aplicación de nuevas figuras, que si bien requerían la participación de un tercero ajeno a la Administración, no podían calificarse como CPP, sino más bien como una forma de pago o de obtención de recursos.

En la primera categoría merece especial atención Gestión de Infraestructuras, SA (GISA), empresa participada en un 100% por la Generalitat. Creada en 1990 con el fin de disponer de un instrumento financiero y de gestión que permitiese afrontar la realización urgente de determinadas infraestructuras relacionadas con los Juegos Olímpicos de Barcelona y con la red viaria básica.

El modelo se basaba en el control continuo de los proyectos, la externalización de los servicios y la estandarización de procesos, permitió un ahorro en los costes de gestión y una

reducción substancial en la desviación del coste de las obras respecto al inicialmente adjudicado, porcentaje sensiblemente inferior al que se obtenía con el modelo de financiación a cargo de los presupuestos públicos (GISA, 2003) ².

Como sociedad mercantil pública, hasta la firma del contrato aplica las reglas y principios de la normativa pública en materia de contratación, y a partir de ese momento, ajusta su actividad a la normativa privada, lo cual permite una mayor celeridad en el procedimiento con la consecuente reducción en el plazo de ejecución de las obras.

GISA contrata las inversiones a ejecutar por el sector privado en base a un Plan económico-financiero aprobado anualmente por el Gobierno, recurriendo para su financiación al endeudamiento bancario y/o comercial. La Generalitat le reembolsaba el gasto realizado mediante aportaciones con cargo a sus presupuestos futuros, también concretadas en el citado Plan.

Los resultados obtenidos supusieron que a partir del 1997, GISA pasase a gestionar todo tipo de infraestructuras (centros de educación y de salud, comisarías, etc.), llegando a ejecutar dependiendo de los años entre el 35-40% del total de la inversión consolidada de la Generalitat.

El éxito del modelo, aplicado posteriormente por otras Comunidades Autónomas, permitió crear un interlocutor con el sector privado que facilitó la cooperación y el intercambio de conocimientos y, con capacidad para incidir en el mercado.

En paralelo, se crearon nuevas entidades empresariales especializadas en función de la naturaleza y particularidades de las infraestructuras a gestionar. En algunos casos surgieron de la reconversión de organismos autónomos administrativos, como en el caso de la Agència Catalana de Residus, y en otros, como Regs de Catalunya,SA, fueron de nueva creación.

La integración de algunas de estas entidades en el sector administraciones públicas en aplicación del SEC, comportó la pérdida de su capacidad como financiador dado que a partir de ese momento su déficit y endeudamiento consolidaba con el de la Generalitat. Sin embargo, los beneficios que el modelo introdujo desde el punto de vista de la gestión, algunos similares a las ventajas asociadas a la CPP, han permitido su pervivencia en el seno de la misma.

Respecto a la aplicación de nuevas fórmulas financieras destacaron dos figuras: el *pago aplazado* y el *censo enfiteútico*.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, desplegada posteriormente por norma reglamentaria, reguló por primera vez el contrato de obra pública bajo la modalidad de abono total del precio, más conocida como «pago aplazado» o «método alemán». En este sistema el agente privado financia el coste de la obra durante su ejecución a cambio de un precio preestablecido, de modo que la certificación (que incluye el coste total de la obra y los costes financieros) se realiza en el momento que finaliza la obra y es puesta a disposición de la Administración, que procederá a su pago.

Asimismo, la norma establece una serie de límites a su uso. En primer lugar, el pago por parte de la Administración no se puede alargar más allá de 10 años desde la fecha de certificación y, en segundo lugar, determina que únicamente podrán ser financiadas bajo esta modalidad grandes infraestructuras en carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales; siempre y cuando, el importe de licitación supere unos determinados bare-

mos, que van desde los 6 millones de euros en el caso de las de costa y medioambientales, a los 24 millones de euros en el de carreteras.

En el caso de la Generalitat este instrumento fue utilizado puntualmente para la financiación de actuaciones en materia de carreteras, como por ejemplo en el caso del Túnel de Bracons, infraestructuras ferroviarias y regadíos.

En cuanto al *censo enfiteútico*, figura adoptada del derecho civil, consiste en una prestación periódica dineraria de carácter anual que se vincula con carácter real a la propiedad de una finca o inmueble, la cual garantiza el pago. El censatario es la persona propietaria del bien y el obligado a pagar el censo, siendo el censalista el que ostenta el derecho de censo, y por tanto, el perceptor de la renta.

En la práctica, la Administración —censataria— constituye un censo sobre un terreno o edificio de su propiedad o en construcción, en favor de un tercero, normalmente una entidad financiera —censalista—, que le aporta los recursos necesarios a cambio del pago de una renta durante un plazo acordado. El reconocimiento del gasto a cargo de los presupuestos se corresponde con el pago anual de la renta. La principal ventaja es que permite adquirir nuevos bienes o, generar recursos sobre el patrimonio propiedad de la Administración que esta destina a financiar nuevas inversiones. Dado el bajo riesgo de la operación, el coste financiero asociado acostumbraba a ser muy competitivo.

La mayoría de los censos instrumentados por la Generalitat tienen una duración de 20 años, lo cual permite ajustar la amortización económica y financiera del bien. Durante el período 1994-2003, este sistema posibilitó la financiación de inversiones por un importe aproximado de 800 millones de euros, y romper en el año 2001 la progresiva pérdida de peso de la inversión directa de la Generalitat respecto al PIB de la Comunidad.

Sin embargo, la interpretación dada en aplicación de la normativa SEC supuso que ambas figuras cayeran en desuso, dado que no aportaban ventajas desde la perspectiva del déficit y del endeudamiento público. En el caso del pago aplazado, se determinó que la imputación del gasto debería realizarse de acuerdo con las relaciones valoradas de obra (equivalentes a la certificación mensual), y por tanto, no permite retrasar su contabilización hasta la certificación final. Esta característica, además, podía provocar distorsiones en los presupuestos futuros de la Administración en el caso que no dispusiese de una correcta planificación financiera. Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2003, no permitía la celebración de nuevos contratos bajo esta modalidad.

Por su parte el censo enfiteútico fue calificado como una operación financiera. Ello implica que el importe total del mismo deba imputarse como gasto a cargo del presupuesto del ejercicio en el que se formaliza, con el consiguiente impacto en el déficit y en el endeudamiento de ese año.

3.2. Nuevas fórmulas para el siglo XXI

Durante el quinquenio 1995-2000, si bien el crecimiento del PIB de Catalunya había superado en 1,1 puntos al de la Unión Europea de los 15, había sido inferior en 0,3 puntos al

del conjunto del Estado. Asimismo, se detectaba cierta pérdida de peso y de competitividad de la economía catalana.

En este contexto la Generalitat debía liderar y establecer las bases que permitiesen crear las condiciones necesarias para reconducir esa situación, lo cual pasaba por alcanzar los siguientes objetivos:

- Impulsar infraestructuras complejas que requerían elevados volúmenes de inversión, no susceptibles de ser financiadas a cargo del presupuesto, so pena de incurrir en déficit o en un nuevo retraso en su ejecución, con los consiguientes costes de oportunidad asociados.
- Reducir el déficit histórico acumulado en infraestructuras.
- Dotar a Catalunya de los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios públicos esenciales.

Además, a partir del año 2005, la Generalitat debe compatibilizar los objetivos enunciados, con el cumplimiento del Plan de Saneamiento 2005-08, que prevé alcanzar el equilibrio presupuestario en términos del SEC en el ejercicio 2008³.

En esta línea, el 17 de febrero de 2004, la Generalitat de Catalunya firmó con los principales representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, el *«Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana»*. Este centra sus objetivos en fomentar la cohesión social, mejorar las relaciones laborales y modificar las pautas de competitividad, siendo uno de sus ejes vertebradores la potenciación de las inversiones.

Ante las reglas y límites establecidos por el marco normativo europeo y estatal, y atendiendo a los márgenes financieros disponibles, la Generalitat de Catalunya optó por la utilización selectiva de tres fórmulas de CPP para la financiación de determinadas infraestructuras: la concesión, el derecho de superficie y el arrendamiento operativo.

3.2.1. Concesión

Las primeras concesiones se licitaron en los años 1998 y 2002 por la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (en adelante ATM), por delegación otorgada por las Administraciones que integran este consorcio —Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Barcelona y Entidad Metropolitana del Transporte—. El objeto de los concursos fue la concesión para la construcción, mantenimiento y explotación de los tranvías, o trenes ligeros, del Baix Llobregat y del Besós (infraestructuras que actualmente están operativas) por un plazo de 27 años, con una inversión inicial de 490 millones de euros.

La retribución de la concesionaria se basa en una tarifa técnica ofertada por la misma en la fase de concurso, que debe garantizar la viabilidad de la concesión. El diferencial entre la tarifa técnica y el billete pagado por el usuario es abonado por la ATM, por tanto, nos encontramos ante una figura análoga al «peaje mixto». Con el fin de facilitar la obtención de finan-

ciación por el sector privado, la concesión del tranvía del Baix Llobregat contempla una subvención de capital a cargo de la Generalitat de Catalunya.

Vistas las primeras experiencias, centraremos el análisis en las concesiones otorgadas directamente por la Administración de la Generalitat de Catalunya. En el cuadro 4 se detallan los concursos realizados entre los años 2003-06.

Cuadro 4
Concesiones licitadas por la Administración de la Generalitat en el período 2003-06 (1)

Año de licitación	Objeto de la concesión	N.º de licitadores	Duración (en años)	Inversión inicial (2) (millones €)
2003	Ciutat de la Justícia	2	35	305
2003	Crta. C-16 Puig-Reig-Berga	3	33	177
2005	Crta. C-35 Maçanet-Platja d'Aro	6	33	49
2005	Crta. C-14 Reus-Alcover	7	33	47
2006	Crta. C-17 Vic-Ripoll	5	33	221
Total				799

(1) No se incluyen las licitadas por entidades dependientes de la Generalitat.

(2) Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria. No incluye expropiaciones ni servicios afectados.

Fuente: elaboración propia.

En acuerdo de fecha 28 de diciembre de 2004, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó la programación de actuaciones en grandes ejes viarios para el período 2005-09, con un triple objetivo: atender las necesidades de movilidad en zonas densamente pobladas, dar respuesta a los déficits en áreas con intensa actividad económica, y promover el desarrollo equilibrado del país.

Dicho Programa, si bien prevé la construcción de nuevos tramos de carreteras, consiste fundamentalmente en el desdoblamiento de vías actualmente existentes para su transformación en vías rápidas (2+2). La primera fase del mismo contempla cuatro actuaciones en 155 kilómetros de red, con una inversión inicial aproximada de 600 millones de euros. A fecha actual, únicamente resta por licitar el eje Vilanova i la Geltrú-Vilafranca del Penedès-Igualada-Manresa.

Dado el marco legal existente, la tradición de la figura en la contratación pública y el importe de las actuaciones a realizar, así como los objetivos del Programa, se determinó que la fórmula más adecuada para su financiación era la concesión de obra pública bajo la modalidad de «peaje en sombra», por un período de 33 años —incluido el plazo de construcción—. Cabe recordar que si bien este sistema se implantó en Gran Bretaña en el año 1989 exclusivamente para impulsar proyectos de mejora de las redes viarias existentes, su aplicación se había extendido a otros países tanto para la nueva construcción como para la mejora de carreteras.

Al tratarse de la figura más conocida y estudiada, focalizaremos nuestra atención en las características propias de los concursos licitados por la Generalitat. En concreto:

- El objeto de la concesión es la redacción del proyecto constructivo (que estará basado en el anteproyecto de construcción y explotación de la obra y en el proyecto de

trazado aprobados por la Administración), la construcción de la infraestructura y, la conservación y explotación en toda su extensión.

- La construcción es a riesgo y ventura de la concesionaria, no previéndose la revisión del precio excepto en los casos de aparición de sobrecostos ajenos a la gestión realizada por ésta, y motivados por una iniciativa de la Administración. En los últimos concursos, se ha incluido la obligación de la concesionaria de asumir las indemnizaciones que se deriven de los procedimientos expropiatorios y de la restitución de los servicios afectados.
- También será a riesgo y ventura del concedente la financiación y sus condiciones, y el asociado a la evolución del tráfico (las previsiones las realiza la concesionaria, si bien la Administración aporta un estudio orientativo) y a las condiciones geológicas y geotécnicas del terreno.
- Se incluyen cláusulas de progreso tecnológico, de forma que la concesionaria resta obligada a explotar y mantener la infraestructura de acuerdo con lo que disponga la normativa en cada momento. Únicamente se le compensará cuando la aplicación de esta medida afecte substancialmente al equilibrio económico de la concesión, entendiendo como tal la alteración de la tasa interna de retorno de la inversión en más de un punto porcentual sobre la oferta inicialmente presentada.
- Se establecen un conjunto de obligaciones en materia de personal, destacando el requisito de que al menos el 40% de la plantilla de la concesionaria ha de estar integrada por personal laboral fijo.
- En caso de incumplimiento de determinadas obligaciones durante cualquiera de las fases de la concesión, se prevé un completo sistema de penalizaciones. Especialmente significativas son las referidas a la disponibilidad (por ejemplo, en el caso de interrupción total o parcial del servicio) y al mantenimiento.

Se incluye además, una penalización máxima del 5% sobre los pagos realizados por la Administración durante un ejercicio en caso de superarse el índice de siniestralidad descrito en los pliegos.

- Con el fin de mantener la solidez y viabilidad de la concesión, el capital social de la empresa concesionaria ha de ser como mínimo equivalente al 20% de la inversión inicial.
- Para facilitar su financiación, se prevé el derecho de la concesionaria, previa autorización de la Administración, a ceder o hipotecar, parcial o totalmente, la concesión.
- Por lo que respecta a la retribución de la concesionaria, esta tendrá el derecho a percibir de la Administración un pago anual variable, producto de la tarifa unitaria que resulte del concurso, por cada vehículo (con tarifa diferenciada para los camiones) y kilómetro que circule por la carretera objeto de concesión.
- Las empresas también deben ofertar un importe anual máximo a pagar por la Administración, que en ningún caso podrá superar el fijado en el concurso.
- El pago de la retribución variable se iniciará en el momento que la infraestructura esté finalizada y en explotación.

- Se incluye la prerrogativa de la Administración concedente para sustituir el sistema de retribución descrito, por un sistema en el cual las tarifas sean abonadas directamente por los usuarios del servicio (peaje puro).
- Se detallan las causas y los efectos en caso de extinción y secuestro de la concesión.

Los concursos han evolucionado con el fin de mejorar la asignación de riesgos entre ambas partes y, al mismo tiempo, lograr una mayor certidumbre sobre el coste máximo a asumir por parte de la Administración con cargo a presupuestos futuros —concepto de retribución variable máxima—.

En el caso de las concesiones en peaje en sombra, y en especial cuando se actúa sobre infraestructuras ya existentes, fijar la retribución de la concesionaria en base a criterios de demanda parece la fórmula más idónea, dado que los licitadores pueden evaluar mejor el riesgo de tráfico, al no tener que considerar el efecto del valor tiempo —cuánto está dispuesto a pagar el usuario por tardar menos—. Ello se traduce en ofertas más agresivas, y en principio, más atractivas para la Administración, si bien, potencia otros riesgos que los convierten para el sector privado, en proyectos tan complejos como si tuviesen que estructurarlos en la modalidad de peaje puro.

Por lo que respecta a los equipamientos, la Ciudad de la Justicia de Barcelona y del Hospitalet del Llobregat con 232.369 m² de superficie construida, será el mayor de los impulsados hasta el momento por la Generalitat de Catalunya. Ideado para centralizar los edificios judiciales de ambas ciudades, la implementación del proyecto se estructuró en base a una concesión de obra pública.

El esquema es similar a los modelos descritos, dado que la concesionaria asume a su riesgo y ventura la construcción, la financiación y la explotación. La diferencia substancial radica en este último concepto. La concesionaria tiene el derecho a percibir las cantidades que le abonará la Generalitat, una vez sea la infraestructura sea puesta a su disposición, en concepto de contraprestación mensual por el uso y por el mantenimiento de espacios destinados a servicios judiciales y, por la otra, obtendrá los ingresos derivados del arrendamiento a terceros del 31% de la superficie total de la concesión, destinada a oficinas, aparcamientos y comercios.

Al igual que en el caso de los derechos de superficie, que trataremos a continuación, la Administración transfiere al privado el riesgo de disposición.

3.2.2. *Derecho de superficie*

Nuevamente se trata de una figura importada del derecho privado que consiste en el establecimiento de un derecho real sobre un terreno ajeno, que atribuye la propiedad separada de las construcciones que estén incluidas en el mismo por un período máximo de 99 años.

En estas operaciones la Administración, titular de un solar otorga a un tercero (público o privado) el derecho, gratuito o con contraprestación económica, a construir un edificio con un destino y unas características fijadas por ella con la obligación de arrendárselo durante un período determinado.

Una de las ventajas de esta fórmula es la separación entre la propiedad del terreno y del equipamiento, lo que permite asignar claramente las obligaciones y derechos de cada una de

las partes, y otorga al agente privado un bien real sobre el que establecer las garantías para acceder a la financiación.

En el caso de la Generalitat de Catalunya, los derechos de superficie se utilizan como fórmula de financiación de infraestructuras públicas desde el año 2003, con el objetivo de impulsar la construcción de centros penitenciarios, juzgados y comisarías. En el cuadro 5 se detallan los concursos licitados durante el período 2003-06, especificando para cada uno de ellos, el número de edificios sobre el que se establece el derecho de superficie.

Cuadro 5
Derechos de superficie licitados por la Administración de la Generalitat en el período 2003-2006 (1)

Año de licitación	Objeto del derecho de superficie	N.º de edificios	N.º de licitadores	Duración (en años)	Inversión inicial (2) (millones €)
2003	Comisarías	1	1	29	20
2003	Centros penitenciarios	1	3	30	80
Subtotal 2003		2			100
2004	Juzgados	3	11	26	17
2004	Juzgados	3	14	22	17
2004	Juzgados	3	11	19	27
Subtotal 2004		9			61
2005	Comisarías	2	8	21	17
2005	Comisarías	1	9	18	53
2005	Comisarías	5	2	26	15
2005	Comisarías	3	4	26	17
2005	Comisarías	5	2	26	15
2005	Centros penitenciarios	1	9	21	38
2005	Centros penitenciarios	1	10	32	76
Subtotal 2005		18			232
2006	Juzgados	2	17	27	27
2006	Juzgados	2	14	27	24
2006	Juzgados	1	16	27	17
2006	Comisarías	2	19	10	26
Subtotal 2006		7			87
Total		36			480

(1) No se incluyen las licitados por entidades dependientes de la Generalitat.

(2) Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria. No incluye expropiaciones ni servicios afectados.

Fuente: elaboración propia.

Al igual que en las concesiones, es clave planificar los equipamientos a financiar bajo este sistema. Así, durante el año 2004 se definieron el Plan plurianual de inversiones 2004-2010 en el ámbito del departamento de Justicia y las necesidades de nuevas comisarías, consecuencia de la aceleración del despliegue de la policía autonómica.

Los concursos contemplan la construcción, mantenimiento integral (preventivo, correctivo y sustitutivo) y explotación del equipamiento mediante arrendamiento a la Generalitat de Catalunya.

En las primeras licitaciones, los agentes privados debían ofertar la duración del derecho sobre el plazo máximo fijado en el concurso. Este criterio demostró ciertas ineficiencias y dificultades de valoración, ya que en los últimos años es cuando se concentra el mantenimiento sustitutivo, que es el de mayor impacto económico. Esta disfunción se corrigió, de forma que actualmente los derechos tienen una duración fija de 26-27 años en el caso de comisarías y juzgados, y atendiendo a la mayor complejidad de las instalaciones, de 32 años en el caso de los centros penitenciarios.

El tipo de obligaciones y riesgos para la superficiaria es similar al que ha de asumir un concesionario. Entre otros:

- La construcción es a su riesgo y ventura, sin opción a revisión de precios, y con la obligación de asumir el coste de reposición de los servicios afectados, y si correspondiese, de las expropiaciones.
- La redacción del proyecto ejecutivo y del plan detallado de conservación, mantenimiento y disponibilidad definitivo, en base a los proyectos básicos aprobados por la Administración.
- Se incluyen cláusulas de progreso técnico y en materia de personal.
- El mantenimiento, la conservación y la financiación son a riesgo y ventura del superficiario.
- Se contempla la posibilidad de hipotecar y ceder el derecho.

La diferencia substancial respecto a la concesión estriba en la forma de retribuir al agente privado. En los derechos de superficie, los licitadores han de ofertar el importe del arrendamiento sobre el valor máximo fijado por la Administración, que ha sido calculado en base a los criterios del mercado inmobiliario para operaciones de duración similar. La actualización de la renta se establece en un porcentaje fijo del 2,5%, de forma que también se le transfiere el riesgo de inflación.

El contrato de arrendamiento se formaliza cuando la superficiaria pone a disposición de la Administración el equipamiento, momento en el que se iniciará el pago del mismo. Este hecho constituye un incentivo para que la construcción finalice en la forma y tiempo acordados.

El modelo se cierra con un completo sistema de penalizaciones, tanto para la fase de construcción como para la de explotación, basado en los estándares definidos en el plan de conservación y mantenimiento. Entre ellas cabe destacar las relacionadas con los fallos operativos, de calidad, o con los retrasos en la respuesta correctiva. La finalidad última es garantizar que la Administración disponga del bien en óptimas condiciones durante la vigencia del contrato. Finalizado el derecho de superficie, la propiedad del equipamiento revierte a la Administración.

3.2.3. *Arrendamientos operativos*

En los contratos de este tipo, el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un plazo determinado a cambio de percibir unos pagos o cuotas, manteniendo en todo momento los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad. Caso que estos fuesen transferidos al arrendatario, la operación sería considerada un arrendamiento financiero, que de acuerdo a las normas del SEC se calificaría como una operación financiera, es decir, de endeudamiento.

Los arrendamientos operativos más significativos en el ámbito de la Generalitat de Catalunya han sido formalizados por la ATM, con el fin de disponer de 99 trenes destinados a dar servicio en la red del transporte metropolitano de Barcelona.

En este tipo de operaciones la ATM arrienda a una sociedad mercantil, participada por las empresas constructoras del material ferroviario y entidades financieras, por un período de entre 17 y 25 años, los bienes objeto del contrato. A su finalización, el valor residual de los mismos se situará aproximadamente en el 50% de su coste de construcción, existiendo la opción —no la obligación— de compra por parte de la arrendataria.

No cerraremos este apartado sin una breve referencia a los *conciertos*, modalidad de gestión indirecta de servicios públicos con amplia implantación en Cataluña en el ámbito sanitario y educativo. Consiste en la contratación de un servicio público con una entidad, que por su propia actividad ya está prestando servicios análogos, a cambio de la cual la Administración le paga en contraprestación una tarifa durante un plazo preestablecido.

Si bien no es considerada propiamente como fórmula de CPP para la financiación de infraestructuras, adquiere relevancia por el volumen de inversión que genera.

Los contratos son a riesgo y ventura de la entidad concertada, la cual realiza y financia las inversiones necesarias para la prestación del servicio, cubriendolas mediante los tarifas abonadas por la Administración.

4. Aspectos a considerar en la estructuración de fórmulas de CPP

La implantación de nuevos procedimientos no está exenta de dificultades, generándose desconfianzas o resistencias tanto en el seno de la organización que los impulsa como en los agentes con los que interactúa. El desarrollo de los procesos de CPP impulsados por la Generalitat de Catalunya no ha sido una excepción a esta norma.

Los primeros concursos de concesión y de derechos de superficie contaron con un reducido número de licitadores, lo cual redundó en una menor competencia. Factores como la dificultad de las empresas privadas para obtener la financiación en contratos a largo plazo, la situación del mercado de la construcción de obra pública que presentaba ciertos síntomas de saturación o, un marco legal insuficientemente desarrollado, son algunas de las razones que explican este hecho. No debemos olvidar que el punto de partida era un modelo basado en la certificación mensual de obra, con el cobro fijado a un plazo establecido que oscilaba entre

los 90 y los 120 días. Los nuevos sistemas, sobre los que existían escasos referentes en el entorno más próximo, suponían contratos en los que el sector privado debía asumir nuevos riesgos y posponer a largo plazo la recuperación de los capitales invertidos.

Por otra parte, son modelos complejos en los que intervienen múltiples actores con intereses no siempre fáciles de compaginar. La Administración ha de cumplir objetivos económicos, sociales y políticos, bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia; mientras que el fin último del sector privado es maximizar el beneficio.

Durante estos años se ha realizado un intenso debate y un esfuerzo por todas las partes implicadas, en el sentido de avanzar en el conocimiento y la mejora de estas fórmulas, lo que ha permitido ofertas mejor estructuradas y más interesantes para el sector público.

A partir del análisis de las experiencias de la Generalitat, a continuación se apuntan algunas acciones a considerar por una Administración con el fin de optimizar futuros procesos de CPP:

- Disponer de un marco jurídico proactivo que contribuya a clarificar las responsabilidades y riesgos de cada una de las partes, evitando la medida posible incertidumbres interpretativas.
- La Administración ha de elaborar planes de inversión a medio y largo plazo, identificando aquellas infraestructuras que resulten más idóneas para financiar mediante la CPP, sobre la base de obtener plusvalías reales frente a otras alternativas de financiación.
- La posibilidad de transferir el riesgo de construcción es condición *sine qua non* para implementar un sistema de CPP. Por ejemplo, en el caso de infraestructuras complejas, novedosas y con un volumen de inversión elevado sobre las que puedan existir incertidumbres significativas sobre el coste final de construcción, sería preferible mantenerlas en la órbita pública.
- Los riesgos a transferir al sector privado han de aportar valor añadido, la transferencia de riesgos innecesarios suponen únicamente un incremento del coste a soportar por la Administración. En todo caso, la retribución ha de ser justa y acorde con las obligaciones asumidas.
- El proyecto básico de construcción y explotación ha de ser lo más sólido posible. La introducción de modificaciones por la Administración, activa los mecanismos legales destinados a mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión, dando pie a un proceso de negociación que puede comportar costes de transacción significativos.
- Observar la situación del mercado de obra pública. Períodos de intensa licitación acostumbran a derivar en un menor interés del sector privado en este tipo de operaciones.
- Considerar la situación del mercado de capitales. Escenarios de escasa liquidez conllevan un incremento de las dificultades del sector privado para obtener la financiación, así como mayores costes financieros. La ampliación de la duración del contrato tiene efectos similares.

- Cuanto mayor sea el importe de la inversión inicial, menor será el número de ofertas. No obstante, dado que estos proyectos son atractivos para el sector privado, acostumbran a ser competitivas.

Por el contrario, se ha detectado una falta de interés en proyectos con una inversión inicial inferior a una franja que se situaría entre los 8 y los 10 millones de euros.

- La complejidad, la larga duración y otras características de estos contratos, exigen mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de la Administración —ministerios o departamentos responsables de las finanzas, de obras públicas y de los usuarios finales del equipamiento—.

Una alternativa es la creación de una unidad *ad hoc* con capacidad para estandarizar procesos, con autonomía para validar y realizar la gestión del proyecto, responsable de evaluar el grado de cumplimiento de los contratos, y en su caso, con autoridad para negociar posibles modificaciones en los mismos. En síntesis, un coordinador de la actuación administrativa y un interlocutor válido ante el agente privado. Este tipo de estructuras estaría en algunos aspectos en la línea de los *Taskforce Projects Team* británicos.

- Disponer de profesionales con las habilidades y capacidades necesarias para gestionarlas se convierte en un elemento clave para la Administración y para el propio éxito del proyecto.
- Dado que finalmente las colaboraciones en la modalidad de peaje en sombra o similares impactan directamente en los presupuestos, y por ende, son financiados por todos los ciudadanos, la Administración ha de ser muy rigurosa en la elección de los proyectos a implementar bajo estas fórmulas.

Realizar una valoración global sobre los resultados de los sistemas de CPP en este momento, se antoja prematura, en tanto que la mayoría de proyectos se encuentran todavía en ejecución. De hecho, únicamente se han puesto a disposición de la Generalitat los edificios correspondientes a cuatro de los concursos licitados en la modalidad de derecho de superficie. Sin embargo, hay tres cuestiones sobre las que se pueden esbozar unas primeras conclusiones:

- La complejidad de los proyectos afecta directamente a su gestión, tanto en el interior de la organización como en la relación con el agente privado. Este aspecto adquiere mayor relevancia en el caso que se introduzcan modificaciones sobre los proyectos inicialmente aprobados.
- Las ofertas que han resultado adjudicatarias en los concursos de concesión y de derecho de superficie, presentan bajas similares a las obtenidas en los concursos de obra financiada mediante el sistema clásico.
- Los equipamientos han sido puestos a disposición de la Generalitat en el plazo acordado.

Las valoraciones respecto el coste o la eficiencia, requerirán una muestra más amplia que incluya los proyectos de mayor envergadura.

5. Perspectivas de futuro

Los análisis efectuados por la UK National Audit Office, el Tribunal de Cuentas británico, sobre los proyectos de PPP/PFI en el Reino Unido (ALLEN, 2001; BOURN, 2003), señalan que su implantación ha supuesto, en relación con el sistema clásico, menores desviaciones en el coste final de las obras respecto a los presupuestos iniciales y una reducción en su plazo de entrega.

En contrapartida, empiezan a surgir estudios (MOTTE, HALL, 2003) ⁴ que alertan sobre las incertidumbres que plantean estos contratos. Debido a su larga duración existe la posibilidad de que la aparición de nuevas condiciones obliguen a renegociarlos, lo que puede derivar en situaciones desfavorables para el sector público, o bien, que el mantenimiento y la conservación futuras no sean las adecuadas. Son todavía recientes casos como el fracaso de la privatización de los ferrocarriles británicos, o las dudas sobre el futuro del Túnel del Canal de la Mancha.

¿Se incrementará el recurso a los modelos de CPP para la financiación de infraestructuras públicas a corto y medio plazo? Varias son las razones que apuntan en esa dirección.

En primer lugar, el interés demostrado por los organismos de la Unión Europea, y el hecho que la normativa en materia de déficit y endeudamiento público dé al gasto en inversión un tratamiento análogo al gasto corriente, incentiva su utilización.

Por otra parte, y siempre que se mantenga el marco descrito, el desarrollo en el plazo previsto de los planes de inversión aprobados por las diferentes Administraciones requerirá el recurso a esas fórmulas.

En tercer lugar, el marco legal también avanza en esta línea. El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 8 de septiembre de 2006 ⁵ incluye una nueva categoría, la de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Este se conforma como un contrato en virtud del cual una Administración encarga a una entidad de derecho privado la realización, por un período determinado —en función de la amortización de la inversión o de las fórmulas de financiación que se prevean—, de una actuación global e integrada necesaria para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con el interés general. El sector privado asumiría la construcción de obras e instalaciones, su mantenimiento y actualización, y su financiación.

Siguiendo las recomendaciones del *Libro verde* ya citado, en el proyecto se prevé que el procedimiento ordinario de adjudicación de este tipo de contratos sea el diálogo competitivo. La Administración mantiene conversaciones con los candidatos admitidos en el concurso para desarrollar una o varias soluciones sobre las necesidades requeridas, siendo éstas las que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten sus ofertas. Ahora bien, el propio proyecto también señala que la Administración que se decante por utilizar una de las fórmulas de CPP deberá demostrar con antelación que ésta es la más ventajosa en términos de eficacia y eficiencia.

Analizar y valorar estos parámetros en su justa medida es una responsabilidad de todas las Administraciones.

No obstante, el debate queda abierto. En su disposición final décima se establece que el Gobierno del Estado presentará en el plazo de un año, un proyecto de ley sobre el régimen de financiación de las concesiones y de este tipo de contratos.

Por último, cabe destacar que una de las vías de financiación de infraestructuras que está adquiriendo más relevancia, es la creación de sociedades mixtas de capital público-privado. En comparación con otras formas de CPP, este modelo permite un mayor control de gestión y de ejecución en los contratos por parte del sector público.

6. Conclusiones

Las fórmulas de CPP para la financiación de infraestructuras no son en sí mismas una novedad. El cumplimiento de los límites en materia de déficit y endeudamiento público definidos por la normativa europea y estatal ha impulsado su utilización, ampliando su ámbito de aplicación por parte de las Administraciones Públicas.

En el caso de la Generalitat de Catalunya, factores como la necesidad de reducir el déficit estructural en infraestructuras y el escaso margen de maniobra de sus presupuestos, han acentuado esa misma tendencia.

Financiar la construcción de infraestructuras caracterizadas por un elevado volumen de inversión asociado y una amortización económica a largo plazo, manteniendo la situación de equilibrio presupuestario tal como estaba definida en las anteriores Leyes de estabilidad, puede incidir negativamente en el principio de equidad intergeneracional. En estos casos, las fórmulas de CPP se presentan como una buena alternativa.

La concesión y el derecho de superficie se han consolidado como fórmulas adecuadas para la financiación de determinadas infraestructuras y equipamientos públicos, y hoy por hoy cuentan con la aceptación del mercado.

El desarrollo de las fórmulas de CPP en el futuro dependerá en buena medida de los resultados que se obtengan, y en particular, de cómo se realice su mantenimiento y conservación. Otro factor relevante será el margen real que se derive de la nueva Ley de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, no debe olvidarse que para los ciudadanos la Administración es la responsable última del buen funcionamiento y estado de los servicios e infraestructuras públicas, independientemente de quien los gestione o financie.

Notas

1. La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, define este tipo de contratos en su artículo 220.1: «Se entiende por contrato de concesión de obras públicas aquel en cuya virtud la

Administración pública o entidad de derecho pública concedente otorga a una concesionaria, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica, o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo a la concesionaria el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en este título».

2. La desviación del coste de las obras respecto al importe inicialmente adjudicado se situaba en el 4%.
3. En virtud de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General Presupuestaria, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya en su reunión de fecha 26 de octubre de 2004, aprobó el Plan de Saneamiento 2005-08, en el que se prevé pasar de un déficit en términos del SEC en el año 2004 del 0,11% respecto al PIB del Estado, a una situación de equilibrio en el año 2008. El Consejo de Política Fiscal y Financiera se pronunció positivamente sobre el Plan el 23 de noviembre de 2004.
4. Antes de la implantación de las PPP, el 73% de los proyectos presentaban desviaciones respecto los presupuestos iniciales, y el 70% de las obras finalizaban con retrasos. Con estas fórmulas los porcentajes se habrían reducido respectivamente, al 22% y al 24%. Asimismo, y aplicando modelos de valoración coste-beneficio (public sector comparator) sobre los proyectos ejecutados hasta el año 2001, se estimó que los PPP obtenían una tasa de ahorro neto del 25% en comparación a si hubiesen sido financiados mediante el sistema clásico.
5. BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, proyectos de ley, núm. 95-1.

Bibliografía

- Allen, G. (2001): «*The Private Finance Initiative (PFI)*». Economic Policy and Statistics section. House of Commons library. London.
- Bel, G. (2006): «*Economía y política de la privatización local*». Fundación Rafael Pino. Madrid.
- Bourn, J. (2003): «*PFI: Construction Performance*». Report HC 371. National Audit Office. London.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002): «*Trans-European transport network*». Brussels.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003a): «*Iniciativa Europea de Crecimientos*». Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003b): «*Guidelines for successful public-private partnerships*». Brussels.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004): «*Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*». Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): «*Networks for peace and development. Extensión of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions*». Brussels.
- Font, T. y Padrós, X. (2004): «*La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la contratación de la Administración Local*» a Gómez-Ferrer Morant, R. (dir.) «*Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*». Civitas. Madrid.
- GISA (2003): «*GISA, dotze anys al servei de Catalunya*». Barcelona.
- HM Treasury (2006): «*PFI: strengthening long-term partnerships*». Norwich.

- Izquierdo, R. y Vasollo, JM. (2004): «*Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte*». Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos de Madrid.
- Motte, R. y Hall, D. (2003): *The European Commission's: Guide to Successful Public-Private Partnerships —a critique—*. Public Services International Research Unit. University of Greenwich.
- Price Waterhouse Coopers (2006): «*La solución de la Cooperación Público Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*».
- Ysa, T. (2000): «*Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: Análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido*». Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Vol. 19. Madrid.

Abstract

The development of public-private collaboration methods that is taking place in the developed countries, has its origin in the necessity to make compatible the construction initiative of new infrastructures, as indispensable element of economic growth and social cohesion with the bindings imposed by the debt and public deficit criteria included in the Stability and Growth Pact.

The *Generalitat* of Catalonia has not been unaware to this process and, from years ago, has adopted those figures in the funding and construction of infrastructures such as roads, railway material, prisons, etc.

This article analyzes the different methods applied and the variables to be considered to optimize their application by the public administrations.

The interest of European's Union organisms on these methods, the approved investment programmes and the project of the new Public Contracts Law, at this moment in Parliament procedure; denotes a future intensification in their use.